Resolución 8/2025, de 14 de enero, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León

Asunto: Expediente CT-479/2024 / Reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Membribe de la Sierra (Salamanca)

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 26 de septiembre de 2024, D. XXX dirigió al Ayuntamiento de Membribe de la Sierra (Salamanca) una solicitud de información pública, cuyo objeto era el siguiente:

> "*El acta del último pleno municipal. Espero que esta solicitud sea atendida con la máxima prontitud y no se demore uno o dos meses como en otras ocasiones*".

Hasta la fecha, la solicitud indicada no ha sido resuelta expresamente.

Segundo.- Con fecha 23 de octubre de 2024, tuvo entrada en la Comisión de Transparencia de Castilla y León una reclamación presentada por D. XXX, frente a la denegación presunta de la solicitud de información pública indicada en el expositivo anterior.

Tercero.- Puesto que la reclamación había sido interpuesta sin que hubiera transcurrido un mes desde la presentación de la petición de la información que dio lugar a la misma, en atención a lo dispuesto en los artículos 20.1 y 24.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con fecha 7 de noviembre de 2024, se requirió al interesado que subsanara su reclamación para poder continuar con la tramitación y, en concreto, para que indicara si, transcurrido el mes desde la solicitud de la información dirigida al Ayuntamiento de Membribe de la Sierra, continuaba sin recibir respuesta o si, por el contrario, esta ya había sido resuelta expresamente.

El mismo 7 de noviembre de 2024 se registró en la Comisión de Transparencia una comunicación del reclamante, a través de la cual puso de manifiesto que, en esa fecha, no había recibido respuesta a su solicitud de información pública ante el Ayuntamiento de Membribe de la Sierra, por lo que el escrito de reclamación inicial quedó subsanado.

Cuarto.- Recibida la reclamación anterior, esta Comisión de Transparencia se dirigió al Ayuntamiento de Membribe de la Sierra poniendo de manifiesto su recepción y solicitando que informase sobre la presunta ausencia de respuesta que había dado lugar a la citada impugnación.

En su contestación el Ayuntamiento de Membribe de la Sierra nos pone de manifiesto que los actos y acuerdos adoptados por el Pleno municipal quedan garantizados con la publicidad de las sesiones; invocándose al mismo tiempo la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) de la LTAIBG, esto es, la relativa a solicitudes "*que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley*".

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), reconoce a todas las personas el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por la propia Ley. Añade este precepto que, en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 24 de la misma norma dispone que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso a la información pública podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

Segundo.- La disposición adicional cuarta de la LTAIBG establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 citado corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. En Castilla y León ese órgano es esta Comisión de Transparencia a quien corresponde la tramitación y resolución de aquella reclamación, ajustándose a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 12 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia para el conocimiento y resolución de las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su impugnación contencioso-administrativa, se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

En consecuencia, esta Comisión es competente para resolver la reclamación antes identificada.

Tercero.- La reclamación ha sido presentada por quien se encuentra legitimado para ello puesto que su autor es la misma persona que dirigió la solicitud de información pública al Ayuntamiento de Membribe de la Sierra.

Cuarto.- Por lo que respecta al tiempo y forma de la reclamación, hay que tener en consideración lo dispuesto en el artículo 24.2 de la LTAIBG, según el cual:

> *"La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo".*

Por otro lado, el artículo 20.1 de la LTAIBG establece:

> *"La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.*
>
> *Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo haga necesario y previa notificación al solicitante".*

En este supuesto concreto, la reclamación fue registrada ante esta Comisión de Transparencia el 23 de octubre de 2024, después de que la solicitud de información pública fuera realizada a través de un escrito presentado el 26 de septiembre de 2024. Además, el autor de la reclamación, en respuesta a la solicitud de subsanación de esta que le fue dirigida por esta Comisión de Transparencia, presentó un escrito registrado el 7 de

noviembre de 2024, para poner de manifiesto que, en esa fecha, no había recibido respuesta a su solicitud de información pública.

En consecuencia, la reclamación debe considerarse formulada en tiempo y forma.

Quinto.- En cuanto a la cuestión de fondo de la reclamación presentada, hay que partir de que el artículo 13 de la LTAIBG define la información pública como *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones"*.

En el supuesto que nos ocupa, el reclamante solicita "*el acta del último pleno municipal*", por lo que hay que tener en cuenta que los artículos 109 y 110 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales disponen, dentro del título III, capítulo I, relativo al funcionamiento del Pleno, lo siguiente:

"Artículo 109

1. De cada sesión el Secretario extenderá acta en la que habrá de constar:

a) Lugar de la reunión, con expresión del nombre del Municipio y local en que se celebra.

b) Día, mes y año.

c) Hora en que comienza.

d) Nombre y apellidos del Presidente, de los miembros de la Corporación presentes, de los ausentes que se hubiesen excusado y de los que falten sin excusa.

e) Carácter ordinario o extraordinario de la sesión, y si se celebra en primera o en segunda convocatoria.

f) Asistencia del Secretario, o de quien legalmente le sustituya, y presencia del funcionario responsable de la Intervención, cuando concurra.

g) Asuntos que examinen, opiniones sintetizadas de los grupos o miembros de la Corporación que hubiesen intervenido en las deliberaciones e incidencias de éstas.

h) Votaciones que se verifiquen y en el caso de las nominales el sentido en que cada miembro emita su voto. En las votaciones ordinarias se hará constar el número de votos afirmativos, de los negativos y de las abstenciones. Se hará constar nominalmente el sentido del voto cuando así lo pidan los interesados.

i) Parte dispositiva de los acuerdos que se adopten.

j) Hora en que el Presidente levante la sesión (…)

Artículo 110 (...)

2. El acta, una vez aprobada por el Pleno, se transcribirá en el Libro de Actas, autorizándola con las firmas del Alcalde o Presidente y del Secretario"

Por lo tanto, la información solicitada cumple los requisitos del artículo 13 de la LTAIBG, ya que es información que obra en poder del Ayuntamiento de Membribe de la Sierra y que ha sido elaborada en el ejercicio de sus funciones.

En este sentido, la Sentencia n.º 235/2021, de 19 de febrero, de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo (rec. 1866/2020), estableció la siguiente doctrina jurisprudencial respecto al acceso a las actas de los órganos colegiados:

"En respuesta a la cuestión sobre la que se apreció interés casacional debemos afirmar que las actas de las reuniones de un órgano colegiado no están, en principio, excluidas del conocimiento público al amparo del art. 14.1.k de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, ya que los datos en ella incorporados de forma obligatoria no afectan a la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en la formación de voluntad del órgano colegiado, al no reflejar, como contenido mínimo necesario, la totalidad de la deliberación ni las opiniones y manifestaciones integras de cada uno de sus miembros"

Por otro lado, el derecho a acceder a la información solicitada también tiene un reconocimiento específico en la legislación de régimen local.

Así, en primer lugar, el artículo 69 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, dispone lo siguiente:

"Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local"

El artículo 70 de la LBRL establece que

"*1. Las sesiones del Pleno de las corporaciones locales son públicas. No obstante, podrán ser secretos el debate y votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el artículo 18.1 de la Constitución, cuando así se acuerde por mayoría absoluta.*

2. Los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la Ley (…)

3. Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b), de la Constitución".

Por su parte, el artículo 229 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, dispone lo que a continuación se indica:

> *"2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, la Corporación dará publicidad resumida del contenido de las sesiones plenarias y de todos los acuerdos del Pleno y de la Comisión de Gobierno, así como de las resoluciones del Alcalde y las que por su delegación dicten los Delegados.*
>
> *3. A tal efecto, además de la exposición en el Tablón de Anuncios de la entidad, podrán utilizarse los siguientes medios: a) Edición, con una periodicidad mínima trimestral, de un Boletín informativo de la entidad. b) Publicación en los medios de comunicación social del ámbito de la entidad"*

En el informe remitido por el Ayuntamiento de Membribe de la Sierra a esta Defensoría se hace alusión al carácter público de las sesiones del Pleno del Ayuntamiento, pero lo cierto es que esta circunstancia no exime al Ayuntamiento de facilitar la información pública solicitada por el ahora reclamante, ya que el acceso a la misma en los términos establecidos en la LTAIBG es un derecho que le asiste.

Por otro lado, en el caso que nos ocupa, aunque el Ayuntamiento invoca la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) de la LTAIBG, esto es, la relativa a solicitudes "*que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley*", el único dato que podría estar relacionado con dicha causa sería que, como igualmente señala el Ayuntamiento, el reclamante solicitó el certificado de acuerdos adoptados por otros Plenos de la Corporación.

Sin embargo, en relación con la aplicación general de las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la LTAIBG, el Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto, en su Sentencia núm. 1547/2017, de 16 de octubre, lo siguiente:

> "*Cuarto.- Cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.*
>
> *Resultan por ello enteramente acertadas las consideraciones que se exponen en el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Juzgado Central n.º 6 cuando señala que: en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como auténtico derecho público subjetivo, al establecer que «Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los*

términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley» (Artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia este derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información -derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Esta formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1 (...)".

Más en concreto, en relación con la causa de inadmisión relativa al carácter abusivo no justificado con la finalidad de la LTAIBG, debemos indicar que en el Criterio Interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio, emitido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se señaló lo siguiente a los efectos que aquí nos interesan:

"*(...) hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:*

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho y, B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

1. Así, una solicitud puede entenderse abusiva cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es «Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales de ejercicio de un derecho».

- Cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información,

impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.

- Cuando sea contraria a las normas, las costumbre o la buena fe.

2. Se considerará que la solicitud está justificada con la finalidad de la Ley cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos.

- Conocer cómo se toman las decisiones públicas

- Conocer cómo se manejan los fondos públicos

- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

Consecuentemente, no estará justificada con la finalidad de la Ley cuando:

- No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

- Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.

- Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa".

En atención a lo expuesto, se enuncian en el citado Criterio Interpretativo las siguientes conclusiones:

"*a) La LTAIBG permite invocar los conceptos de solicitud repetitiva o abusiva para calificar una determinada solicitud de acceso a la información.*

b) Las Administraciones y Entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley deben tener en cuenta que las causas de inadmisión deben aplicarse de manera restrictiva y, cuando sean aplicables, habrán de expresar los motivos que lo justifiquen.

c) En todo caso, la concurrencia de las causas de inadmisión a que se refiere este criterio interpretativo requiere en ambos casos la concurrencia de dos requisitos (…) En el caso de la solicitud abusiva, ésta debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley.

d) Las Administraciones y Entidades Públicas obligadas por la LTAIBG que apliquen las causas de inadmisión a que se refiere este criterio deben hacerlo de

acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, y así deben justificarlo convenientemente".

Como ya se ha indicado por esta Comisión de Transparencia en anteriores ocasiones (entre otras, Resolución 160/2018, de 30 de agosto, adoptada en el expediente CT-0140/2018 y Resolución 191/2019, de 17 de diciembre, adoptada en el expediente CT-0296/2018, el CTBG (resoluciones R/0279/2015, de 30 de octubre de 2015, y R/0431/2015, de 16 de febrero de 2016) ha interpretado esta causa concreta de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública en el siguiente sentido:

"*Este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud podría entenderse como abusiva si el reclamante la repite en el tiempo sin verdaderas posibilidades de prosperar, debido a que conoce de antemano el sentido de la Resolución que la Administración va a tomar. También podría entenderse como abusiva aquella petición realizada de mala fe, cuya única intención es colapsar los servicios administrativos o dificultar su normal funcionamiento. Igualmente, podría ser abusiva una petición de información cuyo contenido ya se encuentre previamente en poder del reclamante. Se entiende también que una solicitud es abusiva cuando, atendiendo al caso concreto, puede considerarse que supone un uso manifiestamente injustificado, inapropiado o incorrecto del derecho de acceso a la información pública. A tal efecto, se tomará en consideración la concurrencia de las siguientes circunstancias: 1.º La solicitud se puede calificar como manifiestamente repetitiva. 2.º La solicitud persigue claramente causar un perjuicio o alteración al órgano o entidad al que se dirige. 3.º Existe desproporción entre la relevancia de la información solicitada a los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla*".

Pues bien, en el supuesto que ha dado lugar a la presente reclamación, esta Comisión de Transparencia no considera que, en principio, concurra ninguna de las circunstancias que permitirían calificar como abusiva, en los términos antes descritos, la solicitud presentada, incluso aunque el reclamante hubiera solicitado certificaciones de los acuerdos adoptados por otros Plenos del Ayuntamiento de Membribe anteriores, debiendo tenerse en cuenta en todo caso el derecho de los ciudadanos a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros.

Por todo lo anteriormente expuesto, dado que la información pública solicitada cumple los requisitos del artículo 13 de la LTAIBG y que no concurre ninguno de los límites o causas de inadmisión de los artículos 14, 15 y 18 de la Ley, procede la estimación de la reclamación presentada por el reclamante.

Ello conlleva facilitar al reclamante el acceso al acta del Pleno municipal que fue celebrado justo con anterioridad a la fecha en la que aquel presentó la solicitud de información pública que ha dado lugar a la reclamación que aquí se resuelve (26 de septiembre de 2024), lo que habrá de hacerse a través de una copia del acta si así es pedida por el interesado y siempre y cuando la citada acta haya sido debidamente aprobada.

Sexto.- El artículo 22.1 de la LTAIBG establece que:

"El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días".

Asimismo, el artículo 22.4 de la misma Ley dispone que:

"El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la transposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable".

En consecuencia, el precepto señalado establece como preferente el acceso a la información por vía electrónica, salvo que el solicitante señale expresamente otro medio, y prevé, de forma específica, la posibilidad de que tal acceso se produzca a través de la expedición de copias, sin perjuicio de que la misma se realice, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.4 de la LTAIBG, previa disociación de los datos de carácter personal que, en su caso, aparezcan en los documentos, y pueda dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la normativa aplicable.

En el caso que aquí nos ocupa, dado que el reclamante ha optado por la vía electrónica como medio de notificación, esta vía debe ser la utilizada para facilitarle el acceso a la información que ha solicitado.

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, por unanimidad de sus miembros,

RESUELVE

Primero.- **Estimar** la reclamación frente a la denegación presunta de una solicitud de información pública presentada por D. XXX ante el Ayuntamiento de Membribe de la Sierra (Salamanca).

Segundo.- Para dar cumplimiento a esta Resolución, el Ayuntamiento de Membribe de la Sierra debe facilitar al reclamante el acceso al acta de la sesión del Pleno municipal celebrada justo con anterioridad a la fecha en la que se presentó la solicitud de información pública que ha dado lugar a la reclamación (26 de septiembre de 2024), siempre y cuando aquella haya sido debidamente aprobada.

Tercero.- Notificar esta Resolución a D. XXX, como autor de la reclamación, y al Ayuntamiento de Membribe de la Sierra.

Cuarto.- Una vez realizadas las notificaciones señaladas, publicar la presente Resolución en la página web de esta Comisión, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Esta Resolución es ejecutiva. Frente a la misma, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de León que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Tomás Quintana López